

دور وأهمية سياسات وبرامج سوق العمل النشطة والتشغيل في مكافحة البطالة:
تجارب دولية رائدة

The role and importance of active labor market policies and programs in the fight
against unemployment: Leading International Experiences

Le rôle et l'importance des politiques et programmes actifs du marché du travail
dans la lutte contre le chômage: Expériences Internationales Leaders

أ. / حدو محمد *

تاريخ قبول النشر: 2018/12/05

تاريخ الاستلام: 2018 /11/10

Abstract:

The problematic of this research has been the impact and effectiveness of active labor market policies and programs in raising employment levels and reducing unemployment in society. Where our aim is to highlight ways and mechanisms that promote and improve employment opportunities in the economy in quantity and quality. In addition, Present some of the leading international experiences and models in this area.

:Key words Active labor market programs, Employment policies, Unemployment.

* طالب دكتوراه علوم & أستاذ مساعد ✨ - جامعة الجزائر 3

عضو مخبر الصناعات التقليدية (LITA)

ملخص:

تمثلت إشكالية بحثنا هذا في مدى تأثير وفعالية سياسات وبرامج سوق العمل النشطة في الارتقاء بمستويات التشغيل والحد من البطالة في المجتمع، حيث هدفنا من خلاله إلى تسليط الضوء على السبل والآليات التي تعمل على تعزيز وتحسين فرص العمل في الاقتصاد كما ونوعا، وبالإضافة إلى ذلك تم عرض بعض التجارب والنماذج الدولية الرائدة في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: برامج سوق العمل النشطة، سياسات التشغيل، البطالة.

Abstract:

Le problématique de cette recherche a été l'impact et l'efficacité des politiques et programmes actifs du marché du travail sur l'augmentation des niveaux d'emploi et la réduction du chômage dans la société. Notre objectif est de mettre en évidence les moyens et les mécanismes permettant de promouvoir et d'améliorer l'emploi dans l'économie en quantité et quantité. En outre, certaines des expériences et des modèles internationaux réussies ont été présentés dans ce domaine.

Mots clés: Programmes actifs du marché du travail, Politiques d'emploi, Chômage.

مخطط المقال:

مقدمة

- 1) من البطالة إلى سياسات سوق العمل النشطة
 - 1-1) البطالة خارج سياسات سوق العمل النشطة
 - 2-1) ماهية سياسات وبرامج سوق العمل النشطة
 - 2) سياسات سوق العمل النشطة في التنمية
 - 1-2) دور وأهمية سياسات سوق العمل النشطة في التنمية
 - 2-2) تجارب دولية في تصميم برامج سياسات سوق العمل النشطة والتشغيل
- خاتمة

مقدمة:

تدور الفكرة الأساسية لسياسات وبرامج سوق العمل النشطة حول تأثير تدخل الحكومة على جانب العرض أو الطلب في سوق العمل، أو كلاهما معا. فمثلا من خلال خدمات مكاتب التوظيف تستطيع الحكومة التوفيق بين جانبي الطلب والعرض، كما أن خدمات التعليم والتدريب تؤدي إلى رفع كفاءة ومهارات اليد العاملة وزيادة إنتاجيتها، وبذلك تزيد من فرصها في الحصول على فرص عمل. وكذلك، تؤدي إعانات العمل والأجور، ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والأشغال العامة، إلى زيادة الطلب على الأيدي العاملة.

من خلال ما تم عرضه، نوجز إشكالية بحثنا في التساؤل: ما مدى أهمية الاستعانة بسياسات وبرامج سوق العمل النشطة في الارتقاء بمستويات التشغيل والحد من البطالة؟ وما هي التجارب الأكثر نجاحا في هذا المجال على المستوى الدولي؟

للإجابة على الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية وبهدف تبسيط الموضوع أكثر نقوم بطرح الفرضيات التالية:

- تعتبر سياسات وبرامج سوق العمل النشطة إحدى الوسائل الهامة لسياسات التشغيل في الارتقاء بمستويات التوظيف والحد من البطالة في المجتمع؛
- تركز معظم الدول عند تصميم سياسات وبرامج سوق العمل النشطة على استهداف فئات خاصة من المجتمع؛
- ويعتبر التحدي الديمغرافي من أكبر العقبات التي تواجه سياسات سوق العمل النشطة في المجتمع.

1) من البطالة إلى سياسات سوق العمل النشطة:

قياس البطالة موضوع نقاش اجتماعي في كثير من الأحيان يصل لجدد المواجهة، مما يتطلب جعل المناقشة ترتبط في المقام الأول بمسألة تقييم البطالة من خلال التأثير على قرارات السياسة الاقتصادية والاجتماعية¹. وهذا ما يجعل البطالة من أهم التحديات التي واجت ولا تزال تواجه اقتصاديات دول العالم، لكونها ظاهرة اقتصادية ذات أبعاد تاريخية وجغرافية، بدأ ظهورها بشكل كبير مع التطور الصناعي والاقتصادي، إذ لم يكن للبطالة معنى في المجتمعات الريفية التقليدية. وتخفيض البطالة من أهم الضرورات الاقتصادية بالنسبة لصناعات السياسات حول العالم، فمتوسط معدلات البطالة بين الشباب يبلغ 25% في بلدان المنطقة المستوردة للنفط و20% في بلدانها المصدرة له. ويمكن أن تصل البطالة إلى معدلات أعلى من ذلك نظرا للعدد الكبير من الشباب الذين يستعدون لدخول سوق العمل في كثير من هذه البلدان، على الأقل في الخمس سنوات القادمة - حيث يعيش في المنطقة اليوم 125 مليون شاب في الفئة العمرية 15-24 سنة. ولتخفيض البطالة وتشجيع خلق فرص العمل، يتعين وضع جدول أعمال شامل يجمع بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ويتضح من تجارب الأسواق الصاعدة الناجحة أن جدول الأعمال هذا يبدأ ببيئة اقتصادية كلية مواتية ومستقرة، ويشمل سياسات تحقق تكافؤ الفرص بين المشروعات، وتعزز إتاحة الموارد الإنتاجية والخدمات المالية لكل شرائح السكان².

1-1) البطالة خارج سياسات سوق العمل النشطة:

كانت البطالة، ولا تزال، من أبرز المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، التي تفسر بنقص في النمو والاستثمار لاستيعاب الأعداد الهائلة لطالبي العمل، مما يتطلب وضع إصلاحات أخرى على مستوى السياسات السكانية وعلى مستوى المنظومة التعليمية لتتماشى والحاجيات العصرية لأسواق العمل ومتطلبات القطاع الخاص في إطار دوره المتنامي في الاقتصاديات النامية. لكن هذه الحلول تبقى بعيدة المدى وبطيئة الأثر، ويتطلب انتهاج سياسات مكملة في المدى القصير، لاسيما السياسات التي تستهدف التدخل المباشر في سوق العمل، والتي تعتمد على تنفيذ ما يسمى ببرامج التشغيل لتعزيز فرص التشغيل وتخفيض معدلات البطالة العالية، وخاصة ضمن فئة الشباب³.

✦ تعريف البطالة:

هناك عدة تعريفات للبطالة تناولها العديد من المفكرين الاقتصاديين والهيئات الدولية والاقليمية الا أنها لا تختلف كثيرا عن بعضها البعض، وكانت جميعها تركز على ضرورة توفر ثلاثة خصائص أساسية ومهمة عند العاطل عن العمل وهي: الرغبة بالعمل عند مستوى الأجر السائد في السوق، والقدرة على العمل، والبحث عن العمل وعدم توفره. وعلى هذا الأساس سوف نورد بعض من هذه التعاريف:

- على أنها عدد أفراد قوة العمل غير العاملين حاليا لكنهم راغبين به وقادرين عليه ويبحثون عن فرصة عمل؛
- وعلى أنها حالة الأفراد الذين ليس لديهم عمل (لم يعملوا بأجر ولا لحسابهم) وهم راغبون حاليا بالعمل (كانوا جاهزين للعمل خلال الفترة المدروسة) ويبحثون عنه (بذلوا جهدا واتخذوا اجراءات من أجل العمل بأجر أو لحسابهم) -تعريف منظمة العمل الدولية-.

ويمكننا تعريف البطالة على أنها ظاهرة اقتصادية تعني وجود أشخاص راغبين في العمل وقادرين عليه ويسعون جاهدين للحصول عليه ولكن لم يجدوه.

✦ أنواع البطالة:

في الأدبيات الاقتصادية، صنّفت البطالة إلى مجموعة من الأنواع المؤثرة على البيئة الاقتصادية في الدول، ويوجد عدة أنواع مختلفة من البطالة في الاقتصاد أهمها⁵:

- **البطالة الاختيارية:**
بطالة تمثل حالة الأشخاص أو الأفراد الذين يرغبون في العمل ولكن عند مستوى أجرى أعلى، أي أنهم لا يريدون أن يعملوا عند الأجر السائد في السوق وهذا لعدة اعتبارات وعوامل أهمها:
✓ الرغبة في العمل عند مستوى أجر أعلى مما هو مدفوع فعلا لفرص العمل المتاحة في السوق؛
✓ البحث عن ظروف عمل أفضل تتناسب مع مؤهلات ورغبات الأفراد المعنيين؛
✓ الانتقال الى العمل في مكان آخر أفضل ومناسب؛
✓ الوازع الديني والاجتماعي لبعض المهن والأعمال المتاحة في السوق؛
✓ ونقص حجم المعلومات المتوفرة عن فرص العمل الجديدة والمتاحة في الاقتصاد الوطني.

- البطالة الهيكلية:

تعرف على أنها البطالة الناجمة عن التغيرات طويلة الأمد التي قد تحصل في بنية وهيكلية الاقتصاد الوطني والتي تؤدي الى اختلالات هيكلية في العرض والطلب، حيث يزداد الطلب في بعض القطاعات دون القطاعات الأخرى وهذا حسب مستوى النمو في هذه القطاعات. وبالتالي فان العاطلين عن العمل في منظور هذا النوع من البطالة هم الأفراد الجاهزين للعمل لكن قدراتهم ومهاراتهم لا تتلاقى مع فرص العمل الموجودة حاليا.

- البطالة الكنزية، "بطالة عجز الطلب":

يعود السبب الأساسي في ظهور البطالة في منظور الكنزيين الى قصور الطلب الكلي على السلع والخدمات بالإضافة الى افتراضهم عدم مرونة الأسعار والأجور (محدودية آلية السوق)، الأمر الذي يؤدي حتما الى تراجع وانخفاض الطلب على العمل من طرف المنتجين وليس بسبب ارتفاع مستويات الأجور كما هو في التحليل الكلاسيكي. وبالتالي نوع البطالة السائدة ماهي الا بطالة اجبارية وليست اختيارية وبالإضافة الى ذلك يبين التحليل الكنزي ضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد الوطني من أجل مكافحة البطالة من خلال زيادة انفاقها العام وتحفيز ودعم المؤسسات الاقتصادية بهدف زيادة الطلب على العمل ومن ثم تخفيض مستويات البطالة السائدة.

- البطالة التكنولوجية:

تعمل التكنولوجية في كثير من الأحيان على رفع مستويات البطالة لا سيما عند ازدياد اعتماد الدول على تقنيات الانتاج المكثفة لعنصر رأس المال على حساب التقنيات المكثفة لعنصر العمل، لأن أثر التكنولوجية والتقنيات الحديثة يظهر بشكل أساسي في رفع مستوى انتاجية عنصر العمل، الأمر الذي يؤدي بذلك الى امكانية الحصول على نفس الانتاج السابق بعدد أقل من العمل. ويمكن تقادي البطالة الناجمة عن التقدم التقني والتكنولوجي من خلال التوسع في قطاع الخدمات الذي يتميز بكثافة عنصر العمل على حساب كثافة عنصر رأس المال أكثر من القطاعات الاقتصادية الأخرى.

- البطالة الدورية:

يرتبط هذا النوع من البطالة بدورة الأعمال، حيث يتغير معدل البطالة زيادة أو نقصانا وهذا حسب كل مرحلة من مراحل دورة الأعمال التي يمر بها الاقتصاد الوطني، عادة في مرحلة الركود الاقتصادي يزداد حجم الانتاج المخزون لدى المؤسسات الاقتصادية وهذا ما يدفعها الى تخفيض حجم انتاجها ونتيجة لذلك يتم تخفيض طلبها على الأيدي العاملة، عندئذ تلجأ هذه المؤسسات الى تسريح بعض من عمالها وبالتالي سوف يؤدي ذلك في الأخير الى ارتفاع مستويات البطالة في سوق العمل. لكن في مرحلة الانتعاش والازدهار الاقتصادي يحدث العكس تماما، حيث تنشط حينها أسواق السلع والخدمات ويزداد الرواج الاقتصادي عندها يرتفع الطلب في السوق فيزداد معه تسويق وتصريف منتوجات المؤسسات

الاقتصادية وهذا ما يؤدي الى تراجع في المخزون الانتاجي تدريجيا، وفي آخر المطاف تحتاج هذه المؤسسات الى زيادة حجم انتاجها لتلبية احتياجات السوق من السلع والخدمات المتزايد ومن ثم يزداد طلبها على الأيدي العاملة من خلال تشغيل عمال جدد، حينها تتخفف مستويات البطالة من جديد.

- البطالة الموسمية:

تحدث البطالة الموسمية بسبب طبيعة بعض النشاطات والقطاعات الاقتصادية، فهناك قطاعات وأنشطة يزداد الطلب لديها على الأيدي العاملة في موسم معين دون المواسم الأخرى ومثال على ذلك الكثير من الأنشطة السياحية والزراعية، فمثلا يزداد الطلب على العمل من قبل المؤسسات الفندقية والوكالات السياحية في شهور محددة من السنة بينما ينخفض في الشهور الأخرى، بالإضافة الى ذلك هناك أعمال أخرى حرة يقل الطلب عليها كثيرا في فصل الشتاء مقارنة مع باقي فصول السنة مثل أشغال البناء والطلاء وغيرها من الأعمال الأخرى. والملاحظ على هذا النوع من البطالة يشترك مع البطالة الدورية، حيث كلاهما ناجمان عن التذبذب في الطلب على العمل غير أن التذبذبات الموسمية أكثر انتظاما.

✦ أسباب البطالة:

اختلف علماء الاقتصاد حول أسباب تقشي البطالة، حيث اعتبر البورجوازيين ولمدة طويلة أن البطالة لا علاقة لها بنمط الانتاج الرأسمالي والملكية الخاصة لعوامل الانتاج وانما ناتجة عن تدخل الدولة في السير العادي لعمل السوق الحرة، كما ذهب بعضهم الى أثر أشكال التعويض عن البطالة وقوانين العمل في انتشار البطالة، في حين اعترف آخرون بأن البطالة ناجمة عن قوانين طبيعية لا دخل للنظام الرأسمالي فيها كالنمو الديمغرافي والتقدم التقني والتكنولوجي، وبصفة عامة توجد عدة عوامل مختلفة تؤدي الى تقشي البطالة في الاقتصاد وتختلف الأهمية النسبية لهذه العوامل من دولة الى أخرى نوجزها فيما يلي⁶:

- الارتفاع المستمر في معدل النمو السكاني:

التزايد المستمر في معدل نمو السكان يؤثر بشكل مباشر على سوق العمل ويؤدي الى اختلالات ذات آثار سلبية اقتصاديا واجتماعيا وهذا على الأمد الطويل، فمثلا اذا كانت سوق العمل في حالة التوازن، فان زيادة عدد السكان الراغبين في العمل سوف يزداد عندها يصبح عرض العمل أكبر من الطلب عليه وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال الى ارتفاع معدلات البطالة في الاقتصاد وهذا مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة، وعلى هذا الأساس لا بد أن تؤخذ المتغيرات الديموغرافية بعين الاعتبار عند اعداد ورسم الخطط والسياسات الاقتصادية المختلفة.

- عدم تنمية القطاع الانتاجي وضعف النشاط الاقتصادي:

يعتبر العمل عنصر أساسي في العملية الانتاجية وبالتالي رفع مستوى الإنتاج وزيادة معدلات النمو الاقتصادي من خلال التوسع في الأنشطة الاقتصادية والانتاجية يستدعي استخدام متزايد من اليد العاملة ومن ثم انخفاض معدلات البطالة. ان العلاقة الموجودة بين مستويات البطالة ومستويات النشاط الاقتصادي تعكسها التغيرات الحاصلة في معدل البطالة خلال فترات دورة الأعمال، حيث ترتفع خلال الركود الاقتصادي وتنخفض خلال الازدهار والانتعاش الاقتصادي.

- انخفاض الطاقة الاستيعابية للقطاع الحكومي:

تلعب الحكومات دورا اقتصاديا مهما الى جانب القطاع الخاص في التأثير على متغيرات الاقتصاد الكلي وعلى رأسها مستويات البطالة وهذا بتدخلها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الاقتصاد من خلال مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرامية الى تحفيز الطلب الكلي وخفض معدل البطالة السائد في السوق. تتأثر مستويات البطالة بشكل مباشر وبالعلاقة عكسية مع مستوى النشاط الاقتصادي الحكومي حيث تنخفض كلما توسعت الحكومة في نشاطها الاقتصادي وترتفع في حالة تراجعها.

وفي هذا الصدد، تواجه حكومات الدول خاصة النامية منها عدة صعوبات فيما يخص تدخلها في مجال مكافحة البطالة من بينها الضغوطات والاملاءات التي تمارسها الهيئات الاقليمية والدولية كالبنك الدولي والصندوق النقد الدولي وكذا بعض حكومات الدول المتقدمة على حكومات هذه الدول، وبالإضافة الى ذلك ارتفاع معدلات البطالة المقنعة في القطاع الحكومي، وبالتالي الاستمرار في التشغيل في هذا القطاع هو عملية منهكة ومكلفة جدا.

- والتزايد المستمر في استخدام الأساليب الإنتاجية كثيفة رأس المال:

يؤدي التطور التقني والتكنولوجي في كثير من الأحيان الى زيادة حجم الإنتاج وهذا ما أدى بأصحاب المؤسسات التخلي عن الأساليب الانتاجية التي تعتمد على كثافة عنصر العمل والتوجه نحو استخدام التكنولوجيا المتطورة كثيفة رأس المال الذي أدى الى خفض وتسريح عدد من العمال في هذه المؤسسات، لذلك اذا لم يتوافق استخدام التكنولوجيا الحديثة مع التوسع في مستويات النشاط الاقتصادي فان ذلك سيؤدي لا محال الى زيادة عدد العاطلين عن العمل ومن ثم ارتفاع مستويات البطالة.

1-2) ماهية سياسات وبرامج سوق العمل النشطة:

تنقسم سياسات سوق العمل إلى سياسات نشطة/إيجابية وأخرى غير نشطة/سلبية. وتشمل الأولى تحويلات الدخول الرامية إلى تعويض فقدان الدخل لبعض الأشخاص أو الفئات

من القوى العاملة مثل إعانات البطالة والتعويض عن التقاعد المبكر. في حين تشمل الثانية مجموعة من البرامج والآليات التي تهدف إلى تحسين قدرة العاطلين عن العمل على الاندماج في سوق العمل، مثل المساعدة في البحث عن العمل والتدريب وفقا لاحتياجات سوق العمل، والخلق المباشر للوظائف، وإعانات العمل والأجور، والأشغال العامة، ومساعدة الأفراد الذين يعملون لحسابهم الخاص، وتدابير تشجيع الحراك .

✦ تعريف سياسات سوق العمل النشطة:

نظرا لمعدلات البطالة المرتفعة المزمنة، تزايد الإقبال على سياسات سوق العمل النشطة التي تعمل بشكل مباشر مع العاطلين عن العمل لإخراجهم من دائرة البطالة، إذ تعمل سياسات سوق العمل النشطة عن طريق تعزيز مهارات الباحثين عن وظائف بما يؤهلهم لسوق العمل، والتوفيق بصورة أفضل بين العمالة والوظائف، وتشجيع خلق فرص العمل، والمشاركة في سوق العمل. وتؤدي هذه السياسات، إذا صُممت تصميما ملائما، ليس فقط إلى تخفيض البطالة بل إلى تخفيض الفقر وتعزيز العدالة أيضا⁸. ويمكن تعريف سياسات سوق العمل النشطة على الشكل:

- عبارة عن حزمة من البرامج والآليات التي يتم إطلاقها دفعة واحدة لمواجهة مشكلة البطالة في دولة ما، بحيث تساهم في التخفيف من حدتها وتحسين ديناميكية سوق العمل بجوانبه المختلفة (الطلب، العرض، التفاعل بينهما)، وهي تتكون من برامج تستهدف زيادة التشغيل والدخول من خلال البرامج التي تتخذها الحكومة بهدف تحسين وتنشيط أداء أسواق العمل ومواجهة المشاكل الاجتماعية التي غالبا ما تتصاحب مع معدلات البطالة المرتفعة⁹؛
 - "سياسات توفر الدخل البديل وتدابير الاندماج في سوق العمل للباحثين عن الوظائف، والذين يكونون عادة من العاطلين، ولكنها تعني أيضا بالبطالة الجزئية بل وبالعاملين الذين يبحثون عن وظائف أفضل، فهي تعني بالاندماج في سوق العمل -تعريف مكتب العمل الدولي-¹⁰؛
 - وخدمات سوق العمل التي تهدف إلى تعزيز كفاءة البحث عن الوظائف ومطابقة جودتها، وتضم إجراءات مختلفة مثل تسجيل الباحثين عن عمل والتدريب على البحث عن عمل، وتقديم المشورة وخدمات التوجيه المهني للباحثين عن عمل¹¹.
- وعلى ذكر ما سبق، تكون سياسات سوق العمل النشطة عبارة عن برامج وآليات تطلق لمواجهة مشكلة البطالة في دولة ما، تتخذها الحكومات قصد تحسين وتنشيط أداء أسواق العمل ومواجهة المشاكل الاجتماعية التي تتصاحب مع معدلات البطالة المرتفعة¹² وهذا من أجل توفير سياسات توفير الدخل البديل وتدابير الاندماج في سوق العمل للباحثين عن الوظائف.

ومن خلال هذه التعاريف، نوضح أن هناك فرق بين سياسات سوق العمل النشطة الايجابية وغير النشطة السلبية، والذي نوضحه من خلال الجدول التالي:

الجدول 01 - الفرق بين سياسات سوق العمل النشطة/الايجابية وغير النشطة/السلبية

سياسات سوق العمل غير النشطة/السلبية	سياسات سوق العمل النشطة/الايجابية
1- تعالج مظاهر المرض وليس أسبابه.	1- تدرس الظاهرة وجذورها في إطار البيئة المحلية والدولية المتغيرة.
2- تعتمد البرامج السلبية لسوق العمل على عدة آليات مثل: إعانات البطالة، تعويضات التقاعد المبكر، أو التحويلات المالية، والتشريعات الخاصة بحماية العمالة، والإجراءات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، بالإضافة إلى اتفاقيات العمل الجماعية.	2- تستعمل زمرة من الأدوات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية (خلق الوظائف في شكل برامج عمل عامة، التدريب المتعلق بسوق العمل، نظام معلومات سوق العمل....).
3- غالبا ما تكون مجرد اصطناع إحصائي للتخلص من البطالة.	3- تسهيل العمل للحساب الخاص (الصناديق الاجتماعية، الحاضنات...).
4- تتجه للأمد القصير مثل تحويل زمرة قوة العمل بين الدراسة والتدريب والعمل والاعون الاجتماعي لتقادي وجودهم بين طالبي مراكز التشغيل.	4- تتجه للأمد الطويل من خلال الاستثمار في التعليم والتدريب، وفي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
5- تتجاهل مفهوم التشغيل الكامل.	5- تستهدف السياسات النشطة فئات محددة تواجه صعوبات في الاندماج في سوق العمل مثل صغر السن والمسنين والنساء والمعوقين.

المصدر: محمد عدنان وديع، «برامج سياسات التشغيل»، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الكويت، برامج التدريب الذاتي عبر الأنترنت لعام 2007، ص ص 09-10.

من الجدول، يتضح معالجة سياسات سوق العمل النشطة بأسلوب منهجي، كون هذه السياسات يمكن أن تصبح أقل تأثيرا إذا كان المستفيدون من البرامج مجرد بدلاء لعاملين آخرين، أو إذا أمنت البرامج وظائف لعمالة كانت ستعثر على وظائف في كل الأحوال، أو إذا اختارت البرامج مرشحين يُرَجَّح إلى حد كبير عثورهم على فرص عمل. وهناك أيضا مخاطر الوصمة التي قد تلتصق بالمستفيدين، والنظرة السلبية إليهم من قبل أصحاب الأعمال، مما يؤدي إلى فشلهم في العثور على وظيفة¹².

✦ عناصر تصميم برنامج سياسات سوق العمل النشطة:

عند تصميم وإعداد برنامج سياسات سوق العمل النشطة، ينبغي على الحكومة التركيز على عنصرين أساسيين يمثلان حجر الأساس الذي يبنى عليه البرنامج، وهما: الإستراتيجية الكلية للبرنامج، والجوانب التفصيلية المتعلقة بأسلوب تصميم البرنامج¹³:

- بالنسبة للإستراتيجية الكلية للبرنامج:

يستوجب على أصحاب القرار في الحكومة وضع وصياغة هذه الإستراتيجية بشكل واضح ودقيق للقائمين على تنفيذ البرنامج بمختلف مستوياتهم التنفيذية. ويتم ذلك من خلال: تحديد أهداف البرنامج بشكل محكم ودقيق، فقد يكون هدف البرنامج تحسين ديناميكية سوق العمل بشكل عام، أو زيادة كفاءة ومهارات القوى العاملة، أو ما إلى ذلك من أهداف، مع مراعاة الأولوية في تحديد الأهداف المرجوة. وتحديد بشكل واضح طبيعة العلاقة بين السياسات النشطة وغير النشطة، حيث أظهرت العديد من التجارب في كثير من الدول فاعلية التنسيق بين السياستين والدمج بينهما، كما أن درجة الدمج بين السياستين تختلف من دولة لأخرى وفقا لهيكل سوق العمل وطبيعة العمالة بالدولة.

- وبالنسبة للجوانب التفصيلية للبرنامج:

يتضمن هذا العنصر كيفية توجيه البرنامج بالشكل الذي يحقق الأهداف المبتغاة على الوجه الصحيح والأمثل، وكذا تحديد الفئات المستهدفة التي يركز البرنامج عليها، وقد تختلف الجوانب التفصيلية للبرنامج من دولة لأخرى وفقا للأهداف المحددة والأولويات الموضوعية.

✦ التحديات التي تواجهها سياسات سوق العمل النشطة:

هناك حاجة ملحة لإصلاح برامج التوظيف الحالية. ويكاد يكون تقديم الكثير من البرامج الحالية قاصرا على الهيئات العامة فقط. ويحتاج هذا إلى تغيير من خلال التشجيع على قيام شراكات قوية بين الهيئات العامة، ومقدمي الخدمات العموميين وأصحاب الأعمال. كذلك ستكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل تقديم خدمات التوظيف ضرورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتعزيز برامج التوظيف الفعالة وتلبية احتياجات سوق العمل. وينبغي تطوير هذه الشراكات مع آليات قوية لنظم الحوكمة بموجب عقود تستند إلى تحقيق النتائج حيث سيتم تقييم مقدمي خدمات التوظيف ومكافأتهم بناء على نجاحه في مساعدة المستفيدين على الحصول على منح تدريبية أو وظائف بالقطاع الخاص¹⁴. وعليه، هناك العديد من التحديات التي تواجهها سياسات سوق العمل النشطة، من أهمها¹⁵:

- التحدي الديمغرافي، في معظم الدول المتقدمة - باستثناء اليابان والصين -، تتسم القوة العاملة بالتقدم في السن والانكماش، بينما في أجزاء أخرى من العالم وخاصة في الدول النامية هناك أعداد متزايدة من الشباب تحتاج إلى إدماج في سوق الشغل؛
- الزيادة المستمرة في الوظائف التي تتسم بالمرونة، وهذا ما يؤدي إلى زيادة التنوع في الأشكال التعاقدية في سوق العمل؛
- مسألة إدارة التغيير التي تتطلب سياسات نشطة من أجل الاحتفاظ بالعمال في أماكن العمل المنتجة، ونقلهم من الوظائف غير المنتجة إلى الوظائف المنتجة؛
- ومسألة إعادة توزيع اليد العاملة بين القطاعات الناجمة عن التحرير الاقتصادي والاجتماعي والتطور التكنولوجي و الثقافي.

✦ برامج سياسات سوق العمل النشطة:

برامج سوق العمل النشطة هي عبارة عن سياسات ومشاريع تساعد الأفراد على الحصول على وظيفة أو إن كانوا يعملون، الانتقال إلى عمل أفضل. وقد تتضمن سياسات العمل النشطة: المساعدة في البحث عن عمل، الأشغال العامة، التدريب وإعادة التدريب، تنمية المؤسسات الصغرى، وإعانات دعم الأجور. وتعتمد البرامج على فرضية وجود بعض العجز في سوق العمل أو في أسواق أخرى (احتكارات في أسواق المنتجات أو أسواق مالية محدودة...) أو قد تكون نتائج بعض الأسواق غير مقبولة اجتماعياً. وبالتالي لا يعتمد نجاحها فقط على تصميم البرنامج وتنفيذه وإنما يقوم أيضاً على مدى عمل الاقتصاد بشكل جيد ومدى شموليته¹⁶. وعادة ما تنقسم سياسات سوق العمل النشطة إلى فئات خمس مثل ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول 02 - تصنيف أنماط سياسات سوق العمل النشطة

نوع البرنامج	الهدف منه
برامج التدريب وإعادة التدريب خدمات الوساطة دعم الأجور أو التوظيف برامج الأشغال العامة برامج العمل الحر	تحسين قابلية التوظيف الحد من عدم اتساق المعلومات في سوق العمل تشجيع توظيف الافراد الاقل انتاجية توفير وظائف مؤقتة يصابها عنصر تدريبي تقديم الدعم الفني والمالي للعاطلين عن العمل حتى ينشؤوا اعمالهم الخاصة

المصدر: غايل بيير (ترجمة)، «كيف تساعد سياسات سوق العمل النشطة على معالجة البطالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»، أفاق الاقتصاد الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى، 2016/09/16،

<https://blog-montada.imf.org/?p=4603>

- سياسة تحسين كفاءة جانب العرض:

تهدف هذه السياسة في كثير من الدول إلى تطوير مهارات وقدرات القوى العاملة، وتسهيل انتقال الشباب من المدرسة إلى سوق العمل، وإعادة إدماج الموظفين والعمال المسرحين. وتستخدم هذه السياسة عندما لا تتوافق خصوصيات قوة العمل مع احتياجات سوق العمل. وتنقسم هذه السياسة إلى 17:

✓ سياسة التدريب:

أصبحت أهمية تطوير سياسة التدريب تلقى قبولا واسعا في كثير من الدول ليس باعتبارها كحل لمشكلة التسرب المدرسي فحسب، بل كوسيلة قادرة على تحسين فرص العمل ودعم الاقتصادات باليد العاملة المؤهلة والمدربة. ويركز هذا النشاط بشكل خاص على دورات تحسين المستوى للعاطلين عن العمل، وكذا على دورات تدريبية للأشخاص الذين هم في إطار العمل. ولقد جرت عدة تجارب في العديد من الدول لتطوير أنظمة التدريب وتحسين فرص تشغيل الطلبة والمتمدرسين، ومن بين البرامج الجديدة المعتمدة في التدريب في بعض الدول العربية "برامج النظام المزدوج" وهي برامج تجمع ما بين التدريب وألتمهن (التلمذة الصناعية)، والبرامج المشتركة بين القطاعين العام والخاص وتدريب الطلبة على ممارسة العمل ومساعدتهم في تكوين نماذج مؤسسات افتراضية.

✓ وسياسة التعليم:

تعد العملية التعليمية من أهم عوامل تحسين مهارات وقدرات الأيدي العاملة ومن ثم تكييف وتطوير سياسات التعليم يعد عاملا أساسيا لتقليص البطالة الهيكلية.

- سياسة تنشيط الطلب في سوق العمل:

تهدف هذه السياسة في كثير من الأحيان إلى زيادة الطلب على التشغيل وتوليد الوظائف، ويمكن تمييز خمسة فئات رئيسية من برامج سوق العمل النشطة كما يلي 18:

✓ سياسة تشجيع العاملين لحسابهم الخاص:

يعتبر العمل للحساب الخاص وممارسة العمل الحر في أغلب الأحيان، الملجأ الأخير لكسب لقمة العيش بالنسبة للعديد من الشباب العاطل عن العمل. هؤلاء الباحثون عن عمل غالبا ما يقبلون وظائف يمكن وصفها بأنها "وظائف البقاء" مقابل دخل أو أجر زهيد. وبالتالي فهم بحاجة ماسة إلى المساعدة من طرف الحكومة من أجل كسب قوتهم اليومي.

✓ سياسة تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تشكل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في العديد من الدول (اندونيسيا، ماليزيا، كوريا...) إحدى الآليات المهمة في توفير المزيد من فرص العمل، حيث توظف هذه المؤسسات أكثر من 75% من حجم التشغيل في معظم الدول المتقدمة. ولتوفير بيئة الأعمال المناسبة لهذه المؤسسات، فإنه يتعين على الحكومة القيام بمجموعة من

الإجراءات والتدابير من بينها تطوير وتعديل القوانين، وتبسيط الإجراءات، وذلك من أجل تخفيف العبء والتكاليف المتعلقة بالتأسيس والحصول على التراخيص التجارية والصناعية، وكذلك إعفاء الممتلكات الرأسمالية من الرسوم والضرائب، وتشجيع المؤسسات الكبيرة على دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال التعاقد معها من الباطن.

✓ سياسة برامج الأشغال العامة:

تعتبر هذه البرامج وسيلة هامة في تنمية الدخل وتوفير فرص العمل للشرائح الفقيرة من المجتمع، إلا أن هذه البرامج لا تساهم في توفير فرص عمل دائمة لأصحابها، بل هي عبارة عن حل مؤقت للبطالة إلى حين حصول المشاركين في هذه البرامج على مناصب عمل دائمة. وبالإضافة إلى ذلك فإنه في أغلب الأحيان فئة صغيرة فقط من المشاركين في برامج الأشغال العامة ينجحون في الحصول على وظائف مناسبة عند انتهاء عملهم في هذه البرامج. ومن بين برامج الأشغال العامة البارزة في الدول العربية مثلا "برنامج الدعم الوطني" في المغرب الذي يهدف بشكل أساسي إلى توفير فرص العمل من خلال مشاريع تتركز على كثافة اليد العاملة في المناطق الريفية، وبرنامج شبيهة في تونس "كبرنامج الحظائر الوطنية والجهوية"، وفي الجزائر يوجد برنامج التعويض عن النشاطات ذات المنفعة العامة، وبرنامج الأشغال العامة ذات المنفعة العمومية وبرنامج التشغيل في الري.

✓ الدعم المالي للأجور والتشغيل:

يكمن الدعم المالي للأجور والتشغيل في الآليات والتدابير التي يتم اللجوء إليها من طرف الحكومة من أجل تخفيض تكلفة الأجور والتشغيل عن أرباب العمل، ويكون الهدف من استخدامها في تسهيل إدماج المسرحيين أو العاطلين عن العمل في سوق العمل، أو لزيادة نسبة التشغيل في القطاع الخاص. وتعتبر هذه الآليات جزء مهم ضمن برامج سياسات سوق العمل النشطة. ويشمل هذا الدعم ثلاث أشكال أساسية هي: الشكل الأول: المساعدات المقدمة لأرباب العمل في القطاع الخاص لتشجيعهم على توظيف العاطلين عن العمل، الشكل الثاني: مساعدة البطالين الراغبين في إنشاء مشاريعهم الخاصة، الشكل الثالث: خلق فرص العمل في القطاع العام غير الهادف للربح.

✓ والتدابير المتخذة لصالح الأفراد المعوقين:

تكمن هذه التدابير عادة في إعادة التأهيل المهني وبرامج التوظيف المحمية الموجهة نحو ذوي الاحتياجات الخاصة من أفراد المجتمع، ومساعدتهم في دخول عالم الشغل من خلال منحهم الأولوية في التوظيف في بعض الوظائف المناسبة لهم.

- والنظم الهادفة لرفع كفاءة سوق العمل:

نظرا إلى أن قوى السوق وحدها غير كافية لتحقيق التشغيل الكامل، وبالتالي فإننا بحاجة ماسة إلى اتخاذ الإجراءات وبعث المؤسسات الكفيلة بتقريب جانبي العرض والطلب وتحسين كفاءة آلية سوق العمل. ومن بين الإجراءات المتخذة والمؤسسات العاملة في هذا النطاق نذكر ما يلي¹⁹:

✓ خدمات مكاتب التوظيف والمساعدة في البحث عن عمل:

تعد خدمات مكاتب التوظيف والمساعدة في البحث عن عمل وسيلة مهمة في القضاء على فجوة المعلومات التي تفصل بين العرض والطلب في سوق العمل، وهذا من خلال تسهيل وتحسين عملية الاتصال بين الباحثين عن عمل والمؤسسات ذات الوظائف الشاغرة. ومن بين أهم أدوات هذه السياسة تكوين هيئات مؤسساتية مسؤولة عن توفير خدمات التوظيف، إقامة معارض تساعد على التقاء طالبي وعارضي العمل، تطوير فعالية سوق العمل من خلال شبكات ربط مكاتب التوظيف مع بعضها البعض.

✓ والمجالس العليا والهيئات الوطنية:

لجأت العديد من الدول في العالم إلى إنشاء لجان وهيئات عليا مختصة في ضبط وإدارة الجودة الشاملة في التعليم وضمان كفاءة مخرجاته، منها على سبيل المثال الهيئة الوطنية للتقويم والاعتماد الأكاديمي في السعودية، ومجلس الجامعات الخاصة التابع لوزارة التعليم العالي بالكويت، والهيئة الوطنية لمراقبة الجودة في التعليم العالي في الجزائر المكلفة بإدارة جودة التعليم العالي على مستوى الجامعات.

2) سياسات سوق العمل النشطة في التنمية:

نجح عدد من سياسات سوق العمل النشطة في كل من البلدان المتقدمة* وهي أمثلة جيدة يمكن الاستفادة منها في تحسين البرامج ذات الصلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان²⁰. وعلى الرغم من صعوبة نقل أو تقليد أي تجربة ناجحة بحذافيرها من دولة إلى أخرى، إلا أن استعراض أهم الاستنتاجات التي أسفرت عنها بعض التجارب الدولية المتوفرة، مفيد لاستخلاص التوجهات الكفيلة بزيادة فاعلية سياسات وبرامج التشغيل في الدول التي تعاني من مشكلة البطالة²¹.

2-1) أرضية سياسات سوق العمل النشطة في التنمية:

قصد وضع أرضية لسياسات سوق العمل النشطة، تضع المؤسسات سياسات مستقبلية قصد جعل الموارد البشرية مؤهلة وقادرة على ممارسة وظائف ذات متطلبات أعلى، وهذا عن طريق تزويدها بكل جديد في مجال المعرفة المتصلة بعملها من أجل الاندماج والتكيف مع كل جديد مفروض محليا أو إقليميا أو عالميا²².

⊕ سياسات سوق العمل النشطة ضمن تجدد مفهوم تسيير الموارد البشرية:

خلافا للنظرة التقليدية (الكلاسيكية) لتسيير الموارد البشرية التي يرى أصحابها أن تسيير الموارد البشرية نشاط روتيني ومجرد وحدة إدارية، فإن النظرة الحديثة لتسيير الموارد البشرية، تعتبر أن تسيير الموارد البشرية إحدى الوظائف الأساسية في المؤسسة ولها نفس أهمية الوظائف الأخرى (الإنتاج، التسويق، التمويل وغيرها). وكل هذا يتطلب سياسات سوق العمل النشطة نظرا لأهمية العنصر البشري في المؤسسة كمورد وليس كعوامل إنتاجية، بمعنى النظر

* برنامج Job Corps في الولايات المتحدة وبرنامج New Deal for Young People في المملكة المتحدة وبرنامج Jóvenes في أمريكا اللاتينية. ارجع في هذا الشأن،

غايل بيبير (ترجمة)، «كيف تساعد سياسات سوق العمل النشطة على معالجة البطالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»، آفاق الاقتصاد الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى، 2016/09/16،

<https://blog-montada.imf.org/?p=4603>

للعنصر البشري كاستثمار يحقق عوائد طويلة الأجل²³ ضمن تحديات يمكن حصر أهم المتغيرات العالمية في²⁴:

- التكنولوجية:

يتطلب تنمية آلية تساعد الأفراد متعددي الجنسيات للعمل معا في توافق وانسجام وفعالية، فالتنوع في الخلفيات من حيث اللغة والعادات والتقاليد والسن يؤدي لتزايد الصراع بين الأفراد، لذا وجب على إدارة الموارد البشرية بذل كافة الجهود لبناء فرق عمل والحد من نواحي التعارض، وتحقيق التوافق والانسجام، وهذا يتطلب تدريب المديرين أو المسيرين على المرونة في الممارسة الإدارية عند التعامل مع الأفراد ذوي الثقافات المختلفة.

- ثورة تكنولوجيا المعلومات:

أصبحت الأعداد المطلوبة من العاملين بشكل عام أقل كثيرا نتيجة إحلال التقنيات الجديدة محل الأفراد، كما أن نوعيات الخبرة ومستويات المهارة والتأهيل اللازمة في أفراد المنظمات المعاصرة اختلفت كثيرا وفق متطلبات التعرف على التقنيات الجديدة وضرورة استيعابها والتعامل معها بكفاءة.

- التحولات الاقتصادية:

أصبحت المؤسسات تهتم بتوفير فرص أفضل للتعليم والرعاية الاجتماعية وتخصيص نسب مالية من الميزانية العامة للتخفيف من البطالة وتطوير نظم الضمان الاجتماعي، وهذا أنتج قدرات ومهارات عالية والتي تتجه نحو الإبداع والتطوير.

- وتزايد الاهتمام بمؤشرات المعرفة واقتصاديات التعليم:

باعتبار العصر الحالي هو عصر معرفة و باعتبار التعليم أساس النهضة والتنمية الوطنية والعالمية، سارعت العديد من الدول إلى تبني خطط وبرامج طموحة لتطوير نظم التعليم بها وخصصت لها نسبة خاصة من الناتج الوطني، وقد ساعدت الثورة المعلوماتية على تطور نظم التعليم، فظهر بذلك التعليم عن بعد والجامعات الافتراضية وسار التعليم خارج حدود الدولة ليتم الحصول على خدمات تعليمية متطورة من مصادر أجنبية.

⊕ دور وأهمية سياسات سوق العمل النشطة في التنمية:

تساهم سياسات سوق العمل النشطة بشكل فعال في تحريك عجلة الاقتصاد من خلال سعيها إلى تحقيق أربعة أهداف عامة وهي: خلق العمالة، الأمن المصاحب للتغيير، الإنصاف، والحد من الفقر²⁵.

- خلق العمالة:

تدعم هذه السياسات مسألة خلق العمالة بطريقتين: الأولى مباشرة من خلال آليات وتدابير توليد العمالة مثل الأشغال العامة وإنشاء المؤسسات وكذا توفير إعانات التوظيف، والثانية غير مباشرة من خلال تحسين القابلية للاستخدام عن طريق التدريب وضمان مكاتب العمل التي توفر معلومات أفضل عن سوق العمل، وتحسين عملية الترشيح للوظائف.

- الأمن المصاحب للتغيير:

يؤدي الانفتاح التجاري والاستثمار، والتطور التكنولوجي المستمر، وخصخصة المؤسسات التي تعود ملكيتها للدولة، إلى حدوث تغييرات هيكلية في سوق العمل. وفي حالات كثيرة تؤدي هذه التغييرات ليس فقط إلى عمليات إعادة التوزيع الداخلية لليد العاملة ولكن أيضا إلى عمليات تسريح العمال. ونتيجة لذلك، يتعين على الحكومات والشركاء الاجتماعيين إيجاد السبل والحلول المناسبة لمواجهة هذه التغييرات. وبالتالي تعتبر سياسات سوق العمل النشطة آلية من الآليات المهمة للتصدي للآثار السلبية للتغييرات الهيكلية وعدم كفاية الطلب على الأيدي العاملة من خلال إعادة توزيع العمال المسرحين مع تزويدهم بالدخول البديلة أثناء فترة الانتقال، ومن ثم فهي تحقق الأمن المصاحب للتغيير، رغم أنها لا تعتبر بديلا عن سياسات الاقتصاد الكلي الخاصة بالنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل.

- الإنصاف:

تساهم سياسات سوق العمل النشطة في تحقيق العدل والإنصاف من خلال العمل على خلق جو يسوده تكافؤ الفرص بين القوى العاملة وضمان مشاركة الأشخاص المحرومين في سوق العمل. بالإضافة إلى ذلك تعمل هذه السياسات على تشجيع وتوظيف الأشخاص الذين يكونون عادة آخر من يتم توظيفهم أو الذين يتم تجاهلهم تماما، ويعني ذلك مواجهة التمييز ضد العمال من كبار السن، والشباب، وذوي الاحتياجات الخاصة، والمهاجرين، والأفراد المنتمين إلى جماعات عرقية، والمرأة. وبصفة عامة، فإن سياسات سوق العمل النشطة يمكن أن تسهم في تحقيق الإنصاف خلال الاضطرابات الهيكلية والركود الاقتصادي عن طريق الحفاظ على الدخول عند مستوى لا تنجم عنه زيادات كبيرة في تشتت الأجور.

- والحد من الفقر:

تكمن مساهمة سياسات سوق العمل النشطة في التخفيف من حدة الفقر في الآليات والتدابير التي توفر العمل والتعليم والتدريب والدخل، كما تعمل أيضا هذه السياسات على توفير العمل اللائق الذي يعتبر بمثابة أفضل ضمان ضد الفقر، وتسهيل إدماج الفئات المحرومة في المجتمع. وبالنسبة للدول المتقدمة والدول التي تمر بمرحلة انتقالية، تعد التحويلات المرتبطة بالعمل اللائق والتدريب بديلا أفضل من إعانات البطالة. أما بالنسبة للدول النامية، قد لا يكون العاطلون عن العمل فعلا هم الفئة المستهدفة من طرف سياسات سوق العمل النشطة، بل الفئة المستهدفة هم العاملين الفقراء في القطاع غير الرسمي. لذلك

يقتضي الأمر هنا إيجاد الكيفية التي يمكن أن تسهم بها هذه السياسات في إضفاء الطابع النظامي على وظائف القطاع غير الرسمي وزيادة إنتاجيتها وسلامتها.

2-2) تجارب دولية في تصميم برامج سياسات سوق العمل النشطة والتشغيل:

تعتبر سياسات سوق العمل والتشغيل مكون أساسي من مكونات السياسات التنموية الداعمة للاستدامة فهي محفز للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وهي تستهدف الارتقاء بمستويات التشغيل والحد من البطالة في المجتمع منذ بدايات ظهور سياسات سوق العمل النشطة في الستينات من القرن العشرين، نشأ الخلاف بين الاقتصاديين، حول ما إذا كانت تلك السياسات هي أفضل طريقة للتدخل الحكومي في سوق العمل، بالمقارنة بالسياسات غير النشطة التي تعتمد على شبكة الضمان الاجتماعي والتحويلات الاجتماعية.

وقد أظهرت الأدبيات الحديثة اتجاه الكثير من حكومات الدول المتقدمة والدول النامية إلى إتباع السياسات النشطة بشكل كبير، وتخصيص موارد مالية معتبرة لها في موازنتها العامة، ومثلت التجربة الآسيوية وخاصة في دول شرق آسيا (اندونيسيا، كوريا، ماليزيا، الفلبين، تايلاند وسنغافورة) النموذج الأكثر نجاحا في تطبيق هذه السياسات على أسواق العمل لديها. أما في الدول المتقدمة فكانت التجارب أكثر نجاحا في المملكة المتحدة، اليابان، إيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية²⁶.

وتحتل السياسات الدافعة للتشغيل في كثير من الدول مكانة أساسية مهمة ضمن السياسات الاقتصادية الكلية، وهذا من خلال تخصيص موارد مالية كبيرة في موازنتها العامة مخصصة لتدابير سوق العمل النشطة وغيرها من برامج التشغيل، حيث يتراوح متوسط الانفاق على برامج سوق العمل النشطة في كثير من الدول الصناعية ما بين 2 و 3% من الناتج المحلي الاجمالي. وفي هذا الاطار سوف نعرض بعض التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال²⁷.

✦ تجربة بريطانيا:

تعتبر المملكة المتحدة من الدول الأكثر انحيازا في العالم الى سياسات سوق العمل النشطة، "سياسات العودة الى العمل"، من خلال انتهاج مجموعة من الأساليب والطرق التقنية والعملية في مختلف المجالات أهمها ما يلي²⁸:

- أسلوب الإعفاء الضريبي على الدخل المكتسبة:

في هذا الإطار قامت المملكة المتحدة بإدخال صور مختلفة من الإعفاء الضريبي على الدخل المكتسب، جعل العمل أكثر جاذبية (ربحية) من الإعانات الممنوحة في إطار التأمين عن البطالة وهذا من خلال منح خصم من ضريبة الدخل على الأجور المكتسبة تحت سقف معين، ومن ثم تقادي الوضع الذي يجعل البقاء في إطار نظام تأمين البطالة (الرعاية) أكثر جاذبية من العمل.

- أسلوب الدورات التدريبية:

اعتمدت المملكة المتحدة في هذا الجانب برنامج أطلق عليه باسم "الصفقة الجديدة للشباب" وهو برنامج يلزم الشباب في الفئة العمرية 18-24 سنة الذين تحصلوا على إعانات البطالة لمدة 6 أشهر أن يلتحقوا بدورات تدريبية صممت خصيصا من أجل زيادة قابليتهم للتشغيل، وبالإضافة الى ذلك يهدف هذا البرنامج الى تزويد الشباب بالمهارات والثقة والدافع اللازمين لمساعدتهم في البحث عن العمل وتحسين فرصهم للقيام بذلك.

- ادماج ذوي الإعاقات في سوق العمل:

في هذا الجانب قامت المملكة المتحدة بإدخال برامج متعددة للدعم المشترك لتحقيق هدف اخراج الأشخاص المتقنين للإعانات العجز المهني، وكان من العناصر الرئيسية في هذا البرنامج ما يلي:

- ✓ اشتراط تقديم اعانات العجز بتقييمات طبية جديدة للقدرة على العمل؛
- ✓ بالنسبة لمن تثبت قدرتهم على العمل سيكونون ملزمين بالتقدم لمقابلات التوظيف والعودة للعمل؛
- ✓ تقديم خدمات الدعم لتسهيل العودة الى العمل؛
- ✓ اقرار برنامج أطلق عليه باسم برنامج "مسارات العمل" يهدف الى تقديم المشورة، وتنفيذ برامج تدريبية للتعامل مع الحالات الصحية/الاعاقة مع زيادة المهارات والثقة بالنفس، وتحقيق زيادة مؤقتة في الدخل خلال العام الأول من العمل؛
- ✓ واقرار برنامج آخر أطلق عليه باسم برنامج "الوصول الى العمل" يهدف الى التغلب ومواجهة تداعيات الاعاقة من خلال اجراءات وتدابير متنوعة مثل تعديل أماكن العمل، توفير أجهزة خاصة، توفير المساعدة والدعم؛

- مبادرة تعزيز المساواة بين الجنسين:

تهدف مبادرة تعزيز المساواة بين الجنسين في المملكة المتحدة الى تحقيق مساواة أكبر في الوصول الى فرص التشغيل بين المرأة والرجل، وكذلك بالنسبة لشروط تشغيل فئات العمر المختلفة، وتتضمن هذه المساواة في هذا الشأن تدابير لتعزيز المشروعات التي تديرها النساء، ادخال التزام قانوني على كل السلطات العامة بالقضاء على أشكال التمييز، وتعزيز المساواة، تشجيع اضطلاع جميع المنظمات بمنهج المراجعة الطوعية للأجر المتساوي.

- وتتمية الموارد البشرية:

تلعب عملية تنمية الموارد البشرية دورا رئيسيا في تحقيق التشغيل الكامل والمنتج من خلال رفع مستوى مهارات القوة العاملة، ومن أجل هذا أنشأت المملكة المتحدة البريطانية لجنة التشغيل والمهارات لضمان مساهمة منظومة التعليم والتدريب في البلاد في تعزيز مستويات التشغيل والانتاجية في نفس الوقت. وجاء انشاء هذه اللجنة تلبية لتوصية رئيسية وردت في تقرير مستقل عنوانه "الرفاهية للجميع في الاقتصاد العالمي: مهارات على مستوى عالمي نُشر سنة 2006.

✦ تجربة اليابان:

تقوم ثقافة المجتمع الياباني على التفوق الفردي بدلا من الانتماء الى مجموعة العمل عكس المجتمعات الانجلو-ساكسونية المعتمدة على المفهوم الذاتي، ان هذه السمة الموجودة في المجتمع الياباني تجلت في المكانة المرموقة التي آلت اليها اليابان حاليا على الصعيد الدولي والاقليمي على جميع الأصعدة. أما فيما يخص تجربتها في مجال سياسات وبرامج سوق العمل النشطة كانت أكثر ريادة ونجاحا ونموذجا يقتدى به دوليا، ومن أهم الأساليب والطرق التقنية والعملية التي تميزت بها التجربة اليابانية في هذا المجال ما يلي:

- المساواة في اطار اشكالية ثنائية سوق العمل (الرسمية وغير الرسمية):

تواجه اليابان كغيرها من الدول المتقدمة مشكلة اتساع ظاهرة ثنائية سوق العمل، لهذا أقرت مجموعة برامج متنوعة لمواجهة هذه الاشكالية، وفي هذا الاطار تشير الاحصائيات أن ثلث العمال الشباب في اليابان يعملون بعقود غير منتظمة، كما أن معظمهم يضطر الى كثرة التنقل من وظيفة الى أخرى الأمر الذي يؤدي بذلك الى التأثير على آفاق اليد العاملة الشابة مهنيا على المدى الطويل. وفي هذا الشأن قامت اليابان باتخاذ مجموعة من التدابير والاجراءات للتصدي لهذه الظاهرة تمثلت في اقرار قوانين وتشريعات تنظيمية تراعي مبدأ الأقدمية الذي يقوم على اعطاء الأولوية للشباب الذين عملوا مدة طويلة في الوظائف المؤقتة. وبالإضافة الى ذلك تم ادخال نظام بطاقات التوظيف التي تحتوي على معلومات مفصلة عن مؤهلات وقدرات وخبرات وتاريخ اشتغال أصحابها، وتستخدم كذلك هذه البطاقات في عملية البحث عن العمل، ولبدأ تدريب اضافي في اطار التدريب المهني والتطوير الوظيفي للعاملين الشباب.

- مبادرة تعزيز المساواة بين الجنسين:

في هذا المجال أقرت اليابان برامج متنوعة تستهدف إعادة ادماج النساء اللاتي توقفن عن العمل لرعاية أطفالهن، في سوق العمل من خلال تقديم خدمات الاستشارة والتوظيف.

- سياسة تطوير ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

اهتمت الحكومة اليابانية في أولى محاولتها لبعث روح اقتصادها بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ادراكا منها بأهميتها ودورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تمثل هذا الاهتمام في اصدارها للقانون الأساسي الخاص بهذه المؤسسات سنة 1963 بهدف توفير المزيد من الاستقرار والحماية وخاصة الحماية المتعلقة بالصناعات الناشئة، وبالإضافة الى ذلك كانت السلطات اليابانية تهدف من خلال هذا القانون الى ما يلي:

- ✓ تشجيع نمو وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- ✓ تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للعاملين في هذه المؤسسات؛
- ✓ تحسين الموارد والتسهيلات الادارية المتاحة لها والمناخ التي تعمل فيه؛
- ✓ تنظيم الاعفاءات من الضرائب والرسوم ووضع القواعد والنظم التي تحكم وتشجع هذه المؤسسات؛
- ✓ توفير الامكانيات لرفع مستوى التكنولوجيا المستخدمة في هذه المؤسسات؛
- ✓ وتشجيع المؤسسات الكبيرة على التكامل معها وتحديث ما لديها من آلات ومعدات.

✦ تجربة سنغافورة:

تحتل سنغافورة مكانة أساسية في الاقتصاد العالمي من خلال الارتفاع المستمر من حصتها من الناتج المحلي الاجمالي على الصعيد العالمي، وهذا بعد استهدافها: تحقيق اندماج أكبر في الاقتصاد العالمي من أجل الوصول الى مستوى نمو اقتصادي أكبر وخلق فرص عمل أكثر عبر الاستغلال الناجح والمحكم للفرص الاقتصادية المترتبة على العولمة، ومن أجل الوصول الى الأهداف المسطرة اعتمدت الحكومة السنغافورية مجموعة من الاجراءات والتدابير أهمها ما يلي³⁰:

- الالتزام بتعزيز سياسات التشغيل:

بوجه عام تمثل التزام سنغافورة بالتشغيل في الجوانب المختلفة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي انتهجتها لتعزيز مستوى التشغيل والكفاءة المهنية. ويتضح هذا الالتزام في برنامجها لرفع مستويات المهارة لقوتها العاملة، الذي يهدف الى زيادة القدرة التنافسية على الصعيد الإقليمي والدولي، وهي استراتيجية اقتصادية ناجحة اعتمدها الحكومة من أجل الانفتاح على العالم منذ الستينات في القرن العشرين، ومن أجل تحقيق ذلك انتهجت خطة أساسية لتنمية رأس المال البشري مع برامج رئيسية تهدف الى الارتقاء بالمهارات من بينها

برنامج رفع ومرونة المهارات، الهادف الى خلق الوظائف ومكافحة البطالة بمختلف أشكالها، وهو برنامج يتضمن: اعانات مالية وتدريبية كبيرة لأصحاب العمل لتشجيعهم على الاحتفاظ بعمالهم وتحسين مهاراتهم باستمرار، توفير البرامج الأساسية لمختلف قطاعات الاقتصاد والعمل، التدريب على الوظائف والأعمال المطلوبة في سوق العمل، البحث عن الوظائف الشاغرة، التسهيلات التدريبية.

- خدمات التشغيل/التوظيف:

تعتبر خدمات التشغيل ركنا محوريا من أركان سياسات وبرامج التشغيل في سنغافورة، وفي هذا الجانب قامت سنغافورة بتوفير الخدمات التشغيلية وتأطير وتنظيم عمل الجهات التي تتولاها، وبالإضافة الى ذلك اعتمدت وكالات التوظيف الخاصة الى جانب الادارات العامة للتوظيف والتي دعمتها بإقرار مجموعة من القوانين والتشريعات المنظمة والداعمة لتلك الوكالات.

- تنمية الموارد البشرية:

تمتلك سنغافورة سياسة وطنية محكمة لتنمية العنصر البشري الذي يعتبر المحور الأول في التنمية أطلقت عليها باسم "الخطة الرئيسية للتعليم والتدريب وتنمية الموارد البشرية"، بالإضافة الى ذلك توجد في سنغافورة هيئات عامة مسؤولة على تنمية المهارات مثل الوكالة الوطنية لتنمية القوى العاملة، كما تمتلك أيضا نظاما لرسوم التدريب لتمويل تنمية المهارات. وما يزيد خطة سنغافورة صلابة في مجال تنمية الموارد البشرية تشديدها على أهمية زيادة قابلية التشغيل عن طريق منح قوة العمل المهارات المناسبة لما تطلبه المؤسسات في سوق العمل.

كما تضع سنغافورة جل اهتماماتها على تعزيز برامج التعليم المتواصل لمساعدة العمال على اكتساب أحدث المهارات وتسهيل حصولهم على فرص جديدة في قطاعات النمو الحديثة، كما أرسلت كذلك برامج خاصة بالترقية والتغيير المهني للعمال ومساعدتهم على الانتقال الى مسؤوليات أكبر و/أو فرص جديدة. أما فيما يخص تقديم التدريب تبنت سنغافورة سياسات أكثر انفتاحا للاستفادة من أفضل مقدمي خدمات التدريب في الداخل والخارج والأهم من ذلك قامت سنغافورة بالتركيز على أهمية ربط تنمية المهارات بسياسات التنمية الصناعية التي تساهم في تنمية المهارات لقطاعات النمو مثل صناعة الطيران، الهندسة الدقيقة، الصناعة التحويلية، المال، تكنولوجيا المعلومات والاتصال، السياحة والفندقة، والاعلام الرقمي.

- وسياسة تطوير ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تمثلت سياسة سنغافورة في مجال تطوير ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجموعة من الاجراءات من بينها تأسيس وكالات عامة مخصصة لهذا الغرض، اقرار قوانين وتشريعات تنظيمية وطنية تضع الاطار العام لتنمية هذه المؤسسات، تأسيس مجلس المعايير والانتاجية والتجديد* الذي أسندت اليه وظيفة تطوير ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي المشروعات التي تساهم بنسبة كبيرة في عملية التشغيل، حيث تتكفل بتشغيل ستة عمال من كل عشرة عمال في البلاد وهي تمثل الجزء الأكبر من مجموع مؤسساتها. بالإضافة الى ذلك تركز سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سنغافورة على دعم تنافسية قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لاسيما المؤسسات القائمة على الابداع والابتكار. وتتمثل العناصر الرئيسية في هذه السياسة في تقديم الاعانات، التمويل والتطوير الاداري، نقل التكنولوجيا والابتكارات. كما توجد كذلك في سنغافورة شبكة من الهيئات الممثلة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة يمكن من خلالها لمنظمي المشاريع التواصل مع نظرائهم وتبادل المعارف والموارد والفرص فيما بينهم.

* Standards Productivity's and Innovation Boords.

خاتمة:

من أهم أهداف هذه الدراسة هو التأكيد على دور وأهمية سياسات وبرامج سوق العمل النشطة في الارتقاء بمستويات التشغيل والحد من البطالة في المجتمع، ولقد أظهرت الأدبيات الحديثة فعاليتها ونجاحها في العديد من الدول خاصة دول شرق آسيا (سنغافورة، ماليزيا، إندونيسيا...)، ومن أهم النتائج المتوصل إليها في بحثنا هذا ما يلي:

- تساهم سياسات سوق العمل النشطة بشكل فعال في تحريك عجلة الاقتصاد من خلال سعيها إلى خلق العمالة، حيث تدعم هذه السياسات مسألة خلق العمالة بطريقتين: الأولى مباشرة من خلال آليات وتدابير توليد العمالة مثل الأشغال العامة وإنشاء المؤسسات وكذا توفير إعانات التوظيف، والثانية غير مباشرة من خلال تحسين القابلية للاستخدام عن طريق التعليم والتدريب وضمان مكاتب العمل التي توفر معلومات أفضل عن سوق العمل، وتحسين عملية الترشيح للوظائف؛
- أظهر الواقع تركيز معظم الدول خاصة الدول الآسيوية منها في سياساتها التشغيلية الموجهة للفئات الخاصة على استهداف العاملين المسرحين، والعاملين في الاقتصاد غير المنظم، والنساء، والشباب، والعمال كبار السن، وذوي الإعاقات والمهاجرين، وهذا ما أدى بمد نطاق الخدمات العامة للتوظيف إلى المناطق الريفية، بمعنى أولوية ادماج الاقتصاد غير المنظم في الاقتصاد المنظم، ورعاية العمال في الاقتصاد غير المنظم؛
- يعتبر التحدي الديمغرافي من أكبر العقبات التي تواجه سياسات سوق العمل النشطة، حيث أن في معظم الدول المتقدمة وباستثناء اليابان والصين، تتسم القوة العاملة بالتقدم في السن والانكماش، بينما في أجزاء أخرى من العالم وخاصة في الدول النامية هناك أعداد متزايدة من الشباب تحتاج إلى إدماج في سوق الشغل؛

وبناء على نتائج الدراسة، هناك مجموعة من التوصيات تستحق التنويه، نوردتها في ما يلي:

- لا بد من اصلاح نظم التدريب المهني لمواجهة تحدي الفئة الشبانية بمهارات تستجيب لمتطلبات سوق العمل؛
- لا بد من القيام بإصلاحات لتحسين ربط التعليم والتدريب الرسميين بسوق العمل؛
- ضرورة اشراك القطاع الخاص لتجاوز العقبات المالية وقيود الموارد بشأن التعليم والتدريب والحصول على معلومات مستخلصة عن احتياجات سوق العمل؛
- وضع استراتيجية محكمة عند اعداد سياسات التشغيل بشكل عام تأخذ بعين الاعتبار نظم وسياسات التدريب، مهارات التبادل التكنولوجي، خدمات التوظيف، تحسين سبل الوصول إلى التدريب والعمالة؛
- والقيام تدريجيا بإضفاء السمة المنظمة على المؤسسات وحماية العمال في الاقتصاد غير المنظم.

الهوامش والمراجع:

1 La Documentation française (Dossier -Travail, emploi, chômage), «Emploi et chômage dans les pays de l'OCDE: Les grandes tendances», In Cahiers français, n° 353, Novembre-décembre 2009, pp. 10.15.

2 غايل بيبير (ترجمة)، «كيف تساعد سياسات سوق العمل النشطة على معالجة البطالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»، آفاق الاقتصاد الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى، 2016/09/16،

<https://blog-montada.imf.org/?p=4603>

3 غلاب فاتح & ميمون الطاهر، «سياسات وبرامج التشغيل الدولية المتبعة في معالجة ظاهرة البطالة»، الملتقى الدولي حول «إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة»، مخبر الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة، يومي 15 و16 نوفمبر 2011.

4 محمد جميل عمر & آخرون، «اقتصاديات العمل وتخطيط الموارد البشرية»، منشورات جامعية كلية الاقتصاد، دمشق، 2015، ص ص 39-40.

5 ارجع إلى:

- مدحت القرشي، «اقتصاديات العمل»، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص ص 188-193؛

- محمد جميل عمر & آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 43؛

- طارق محمد، «أنواع البطالة»، 2017/03/30،

https://mawdoo3.com/أنواع_البطالة

6 محمد جميل عمر & آخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص 48-50.

7 مولاي لخضر عبد الرزاق، «تقييم أداء سياسات الشغل في الجزائر خلال الفترة 2000-2011»، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 10، 2012، ص ص 191-204.

8 غايل بيبير (ترجمة)، مرجع سبق ذكره.

9 المعهد العربي للتخطيط بالكويت، «أسواق العمل والتوظيف: المفاهيم -النماذج-السياسات»، الكويت، د.ت.، ص 45.

10 مكتب العمل الدولي (لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية)، «البند الثاني من جدول الأعمال: سياسات سوق العمل النشطة»، الدورة الـ 288، جنيف، نوفمبر 2003، ص 3.

11 مؤسسة التدريب الأوروبية (ترجمة)، «التحدّي الذي تمثّله قابلية التحدّي الذي تمثّله قابلية الشباب للتوظيف في بلدان حوض المتوسط العربية -دور برامج سوق العمل النشطة»، مؤسسة التدريب الأوروبية، روما، 2015، ص 16.

12 غايل بيبير (ترجمة)، مرجع سبق ذكره.

- 13 المعهد العربي للتخطيط بالكويت، مرجع سبق ذكره .
- 14 دييغو ف. إنجل-أوردنبولا (ترجمة)، «ما هي سياسات سوق العمل النشطة؟ هل يمكن أن تساعدني في العثور على وظيفة؟»، البنك الدولي، 2013/12/03،
<http://blogs.worldbank.org/arabvoices/ar/what-are-almops-can-they-help-me-find-job>
- 15 مكتب العمل الدولي (لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية)، مرجع سبق ذكره، ص 2.
- 16 افيريس تزاناتوس (ترجمة)، «برامج سوق العمل النشطة - كيف تعمل؟»، البوابة العربية للتنمية،
2015/02/17،
<http://arabdevelopmentportal.com/ar/blog/?كيف-تعمل-العمل-النشطة-برامج-سوق-العمل-النشطة-كيف-تعمل>
- 17 GUGLER Jsephdeiss Philippe, «Politique économique et social», Éditions De Boeck, Bruxelles, 2012, pp. 274-275.
- 18 GUGLER Jsephdeiss Philippe, op. cit., p. 276.
- 19 صندوق النقد العربي، «تفعيل برامج التشغيل في الدول العربية»، 2015، ص 203،
<https://www.amf.org.ae/sites/default/files/econ/joint%20reports-20%العاشر%الفصل%20%تفعيل%20%برامج%20%التشغيل%20%في%20%الدول%20%العربية%20%20%.pdf>
- 20 غايل بيبير (ترجمة)، مرجع سبق ذكره.
- 21 غلاب فاتح & ميمون الطاهر، مرجع سبق ذكره.
- 22 PERETTI Jean-Marie, «Gestion des ressources humaines», ed. Vuibert (15^e édition), Paris, 2007, p. 17.
- 23 زكي محمود هاشم، «دور وظائف إدارة الأفراد في مشروعات الأعمال: دراسة ميدانية في قطاعات الأعمال الكويتية»، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، مسقط، ديسمبر 1993، العدد 54، ص 70.
- 24 جاب الله شافية، «تسيير الموارد البشرية في ظل المتغيرات العالمية المعاصرة بين التحديات والتأثيرات»، مجلة "دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية"، مخبر الصناعات التقليدية (LITA)، جامعة الجزائر 3، المجلد 03، العدد 02، 2014، ص ص 161-180؛
- 25 مكتب العمل الدولي (لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية)، مرجع سبق ذكره، ص ص 7-9.
- 26 المعهد العربي للتخطيط بالكويت، «سياسات وبرامج التشغيل للشباب - ممارسات دولية»، الكويت، دون تاريخ، ص ص 28-34.
- 27 المعهد العربي للتخطيط بالكويت، مرجع سبق ذكره، ص 2.

28 ارجع إلى:

- نواف أبو شمالة، «تعزيز قابلية وبرامج تشغيل الشباب- تجارب دولي (برامج التدريب الذاتي عبر الأنترنت)»، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الكويت، 2014، ص ص 31-32؛
 - مكتب العمل الدولي (لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية)، مرجع سبق ذكره، ص ص 9-10؛
 - European Commission, «Fiche thématique du semestre européen politiques actives du marché du travail», 11/11/2017,
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_fr.pdf
- 29 محمد ابراهيم عبد اللاوي، «المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في اطارها النظري والتطبيقي»، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص ص 129-130.
- 30 نواف أبو شمالة، مرجع سبق ذكره، ص ص 37-38.